

# ドイツにおける予算概念および 予算制定過程の問題性

吉 田 善 明

- 一、はじめに
- 二、プロイセン・ドイツ帝制時代におけるドイツ型「予算」の確立と歴史的考察
  - (一) ビスマルクと憲法論議
  - (二) 立憲君主制と予算原理の確立
- 三、ワイマール期、ナチ政権期における予算法、制度の改革
- 四、西ドイツ基本法下の予算制定過程
  - (一) 予算原理の再検討
  - (二) 予算の作成過程と国会の予算審議過程
  - (三) 予算制定過程における諸問題
- 五、おわりに

## 一、はじめに

日本国憲法第八二条では「財政立憲主義」の原則が保障されているが、この規定は予算に対する議会の権限強化と

受けとめてよいであろう。しかし、予算の概念および原理にさかのぼって検討を加えていくと、おおよそ、二つの考え方をみることが出来る。すなわち、一つは明治憲法下にみられた、いわゆる予算のドイツ的思考のうえにたつての予算原理であり、他の一つは予算の英米的思考のうえにたつての予算原理である<sup>(1)</sup>。この二つの原理の違いは予算制定過程のなかでも全く異なつてあらわれ、いろいろな法的問題を生みだしているのである。

本稿はこの二つのうち<sup>(2)</sup>、前者のドイツ的予算思考の確立を歴史的に考察し、あわせて予算制定過程を検討しながら、「予算」概念および「予算」制定過程の問題性を検討してみるのが目的である。

明治憲法下でのドイツにおける予算法・制度の研究は意外に少なく、宮沢俊義教授の「ドイツ型予算理論の一面」(国家学会雑誌第五二巻一〇、一一号)や、鈴木安蔵教授が「比較憲法史」「憲法の歴史的研究」のなかで、批判的考察を加えているにすぎなかった。しかし、戦後になつても、ドイツの予算法、制度の憲法的側面からの研究はあまりみられず、安沢喜一郎教授が「立法からみた予算制度」のなかで、小島和司教授が「財政」(宮沢俊義先生還暦記念「日本国憲法体系」第六巻一七〇頁)のなかで新しい問題を提起し<sup>(3)</sup>、そのなかでドイツ的予算思考の批判的考察を進めているにすぎない。したがって、本稿の紹介はその意味でも少なからず意義があろう。

(1) とくに、後者の考え方についてのわが国における解釈論的再構成としては、小島和司「財政」(宮沢俊義先生還暦記念・日本国憲法体系第六巻)一七〇頁以下参照、吉田善明「内閣の予算提出権と国会の予算審議権」(明大八十五周年記念論文集、法律論叢第三九巻第四・五・六合併号)一一八頁。

(2) ここで大きく二つにわけたのは予算の本質・性格をおさえるために便利であるという点からである。なお、学說的検討として吉田善明「前掲書」の一〇二頁以下に説明しておいたが、ここでも簡略してのべてみると、第一に予算は元来、行政府の事項であるとする見解、この学説はさらに、(イ)訓令説(清水澄「帝国公法大意」(全)三三〇頁)と(ロ)承認説(美濃部達吉

「日本国憲法原論」三九〇頁、佐々木惣一「改訂日本国憲法論」三三六頁、田畑忍「憲法學原論」三二四頁等）、第二に立法と変りはないとする見解、この説は(i)予算をもって法律と並列する国法形式とする説（鈴木安蔵「日本国憲法概論」二五四頁、清宮四郎「憲法I」二二七頁、和田英夫「憲法体系」二二四頁、佐藤功「日本国憲法概説」三一〇頁、小林直樹「憲法講義IV」四二七頁、その他多数の学説がこれを支持している）と、(ii)予算は立法府たるところの議会在、予算案というものを議決する以上、予算法という法律になるという説（安沢喜一郎「日本国憲法講義」四七頁以下、小島和司「前掲書」一〇二頁以下）にわけられる。

(3) 小島和司「前掲書」所収九九頁以下、

## 二、プロイセン・ドイツ帝制時代におけるドイツ型

### 「予算」の確立と歴史的考察

#### (一) ビスマルクと憲法論議

C・ボルンハック (C. Bornhak) によれば、ドイツにおける予算制度の歴史は一五世紀の前半にさかのぼり、国王に隷属する財務官の会計処理を等族會議が監督していた時期からはじまるとされているが<sup>(4)</sup>、當時は専制主義下であつたことから法律上の根拠は全くなかつた。したがって、予算概念と予算制定過程の検討が本格的に研究の対象になつてきたのは「予算を毎年法律をもつて規定する」という条項を保障した一八四八年のプロイセン憲法以後であつたといつてよいであらう。そしてしかも、そのプロイセン憲法のもとで、予算概念および予算の原理がもっとも明白にあらわれているのは一八六二年の憲法論議、予算論議 (Verfassungskonflikt, Budgetkonflikt) であつた<sup>(5)</sup>。すなわち、予算論議は一八六二年、ヴィルヘルム一世がプロイセンの大改革を計画して、軍制改革案を議會に提出したが、こ

の案を前年結成された進歩党の反対にあつて否決されたことにはじまる。そしてこのときの議會と国王との争いでビスマルクの登場となり<sup>(6)</sup>、改革案をめぐつて憲法論議へと發展するのである。ビスマルクは国王から事態收拾の命を受けて首相に任ぜられたが、かれは首相になるや、事態收拾のためには、まず市民階級を味方にいれることが必要であると考え、自由主義者の首領の入閣を要請した。しかし、これは拒否された。そこでビスマルクは議會の承認を得ずに強行手段に出て軍制改革案を実行した。これが「法律上の予算なき行政」(Die Verwaltung ohne gesetzliches Budget)の実行である<sup>(7)</sup>。しかし、これを実行する時生じた問題は、プロイセン憲法の予算条項の抵触であつたが、ビスマルクはこれに対処するために、特有の解釈論を展開した。すなわち、一八六二年九月二十九日に

「第九九条は下院に法律案の独占的同意権を与えたものではない。同意 (Bewilligen) という表現は全憲法中どこにもない。全憲法を支配しているのは合意 (Vereinbarung) の原則である。プロシアは過去に幾たびかの好機を逸してきたが、今こそこの好機に集結せねばならぬ。時代の偉大な課題は演説と多数決によつてではなく、鉄と血によつてのみ解決されるのである<sup>(8)</sup>」と答弁した。そして、さらに、これは「憲法典の欠陥<sup>(9)</sup>」(Lücke in der Verfassungsurkunde)であるとして、こういう。「憲法第九九条、第六二条は予算法案が国王、両院の合意を要すると規定しているが、合意が得られない時の規定はない。すなわち、それは憲法上の欠缺である。国王は新らたに憲法によつて明らかに制限されない限りは無限の権力を有する。すなわち、明らかに制限されない部分について国王の権力は憲法施行前と異ならない。憲法の施行前には、国王は予算の制定に無制限の権力を有していたのである。したがつて、下院の同意が得られない時は、国王は憲法施行以前と同じく独断で予算を定める固有の権力を有するのである<sup>(10)</sup>」と。

これに対し、野党側はプロイセン憲法第九九条に違反するとつめよつた。そして、一八六三年一月一四日、ビスマルクとローン陸相の責任追及の上奏を可決した。この野党の上奏に対して、ビスマルクはいふ<sup>(11)</sup>。

「この上奏はホーヘンツォレン王室をして下院の多数派に憲法上の統治権を委譲せしめるものである。これを表わすのに下院は王が下院の意思に反するや否や直ちにこれをもって憲法違反であるとする。実は下院こそ憲法上の権限を踰越しているのだ。王から内閣をわかつことは完全に許すべからざることである。なぜなら、プロシアでは内閣は王の命令、その名において行動し、今や内閣は王の完全な信任を得ているからである。法律は王と両議院の合意なくして成立しないのであり、この三者は独立、自由であって、互に他を屈服せしめ得ない。ゆえに、全憲法生活に妥協する。国政の参加する権力の中の一つが絶対的な理論をもって自己の意見を貫徹せんとしてこの妥協を無とするなら、それは権力問題となり、国政は権力を有する者の意思のまま動かざるを得ない。なぜなら、国家は一瞬たりといえども活動を停止しえないからである」と。

こうしてビスマルクは政治的権限を国王の名において正当化していった。また多くの学者達も予算の不成立の場合には国家の崩壊と結びつくとしてビスマルクの主張を正当化している。しかし、何よりこの主張が正当化されたのは一八六六年のオーストリアとの戦争による勝利であった。

もちろん、ビスマルクとしても議会そのものの存在をはじめから否定していたわけではないことは前述したが、この理由をくわしくみると、こうである。すなわち、一八四八年～四九年以降、とくに革命的プロレタリア階級の抬頭をみた際、ビスマルクはプロレタリアの抬頭を君主制と土地貴族の支配体制に対する脅威とみて、プロレタリアを始めとする被支配層と支配層とを結びつける機会をねらっていた。しかし、そうかといってイギリス型の議院内閣制のあり方をそのままプロイセンに持ちこむことにも反対であった。なぜなら、ドイツにおいてはイギリス型の二大政党が存在していないこと、またプロイセンの貴族はイギリスのジェントリーにみられるような政治指導の能力を持ち合せていないと考えていたからである(12)。こうした二つのジレンマの中で下院が政府案を否定するという態度に出たこ

とは、ビスマルクにしてみれば、議会の多数派が国王の憲法上の権限を剝奪すると考えて、その結果議會無視の強行案をとったようである。このことは、戦争が終るや、ビスマルクは一八六六年の議會で免責法 (Indemnitätsgesetz) を提出して強行した改革案に対する事後承諾を求めているのをもみても明らかである<sup>(13)</sup>。この改革案の事後承諾の段階になると、議會側は二つに分裂して、いままでも反対にまわっていた国民自由党がビスマルク体制を支持したことで免責法は可決され、予算論議に終止符が打たれたのである。

その後、また、ビスマルク体制のもとで、普仏戦争(一八七〇年—七一年)が行なわれてふたたび勝利を得るや、ビスマルクはドイツ帝国の成立を宣言した。この宣言はプロイセンの主導権を意味すると同時に、ブルジョアジーの抵抗をおさえて軍拡政策を遂行したビスマルクの勝利でもあった。したがって、プロイセン憲法でとられた予算の考え方がビスマルクの指導のもとで一八七一年に成立したドイツ帝国憲法にもそのままとりいれられていった。たとえば、帝国憲法に「帝国の収入は予算に組込まれ、法律によって確定されなければならない」(第六九条)と規定されたのをみれば明らかである。しかし、ビスマルクは、この規定もプロイセン憲法と同じような考えで議會は毎年軍事予算を議決する必要はないとのべたりして議會との間で、ふたたび論議がなされた。がしかし、国民自由党がビスマルクに妥協したことによって、七年間、軍事予算は議決されることなく終っている<sup>(14)</sup>。この理由に(1)予算論議はドイツ帝国の建設に有害であること、(2)軍事予算の議決権を、毎年、議會がもつことは議會と国王との関係にそわないことなどをあげている。では、この主張は政治論のレベルでなく、法律論としてはどのように考えられていたのだろうか。この点についてつぎに検討してみよう。

(4) C. Bornhak (有松英義訳)「予算法及會計監督」(明治二五年、内閣記録局蔵)

(5) 一八六〇年・六一年にも、国王と議會 (Abgeordnetenhaus) との間で、国王による予算の支出超過 (Mehrausgaben) に

対し、論議が行なわれたが、しかし、六一年になると、また同じことを国王が行なったので、議会は国王による議会軽視とみて、国王（政府）案を拒否したのである（Heinz Kober, Studien zur Rechtsanschauung Bismarcks, S. 60); Willibalt Aplet, Geschichte der Weimarer Verfassung, S. 274 ff.

(6) しかし、実際上はルーンの推挙であるといわれている。一八五九年にルーンは軍事大臣に就任した。かれによれば、プロイセンの内政および外交にわたって、現在のみならず将来において最も信頼しうるのは軍隊である。それがため、ルーンは軍事費を増額して軍組織を拡大するのがねらいであったのである（赤木須留喜「ドイツ法治国家の論理と構造」）国家学会雑誌第七八巻第一〇号二六頁～二七頁。

(7) Heinz Kober, a.a.O. S. 63.

(8) 佐藤功「比較政治制度講義」九八頁

(9) P・ラーバンドはあくまで憲法典の欠缺であって、憲法 (Staatsverfassung) の欠缺ではない。この両者は混同されてはならない。なぜなら、法律 (Gesetz) は欠缺をもちうるが法律秩序 (Rechtsordnung) の欠缺はないからであるとのべている（宮沢俊義「ドイツ型予算理論の側面」二六九頁、憲法の原理所収）。

(10) Heinz Kober, a.a.O. S. 63. 佐藤功「前掲書」九九頁

(11) 一木喜徳郎「日本法令予算論」一八六頁、佐藤功「前掲書」九八頁

(12) 赤木須留喜「前掲書」三〇頁

(13) 佐藤功「前掲書」九六頁

(14) 一八九三年に再度提出された七年条項は五年に切下げられたりしながらも、一八八七年および一八九三年には延長問題で議会在解散されている。この形式は第一次大戦までつづくのである（山田晟「ドイツ近代憲法史」六〇頁）。

## (二) 立憲君主制と予算の原理

プロイセン立憲主義 (Konstitutionell Monarchie) は、国民代表的立法機関と君主制行政機関との妥協である。モ

ール (Mohl) の言葉をかりれば、一種の二元主義 (Dualismus) である。この二つの妥協はあるときは国民代表的立法機関にウエイトをおくか、君主的行政機関にウエイトをおくかでたえず両者間の対立をも生みだしていった<sup>(15)</sup>。一八六二年の予算論議 (Budgetkonflikt) を中心にした「自由市民階級と王との優越性の獲得をめぐる闘争」 (Der Kampf der liberalen Bürgertum und Krone um der Vorherrschaft) は<sup>(16)</sup>その代表的な例である<sup>(17)</sup>。この闘争は多数の学者の間でも論争をまきおこしたが支配的な学説をなしたのは P・ラーバント (P. Laband) であつた<sup>(18)</sup>。すなわち、P・ラーバントは一八六二年の予算論議・憲法論議について、もし予算がなければ一切の財政を執行しえないし、また予算が不成立となれば國務全般の処理は不可能となり、国家の崩壊も必然とならざるを得ないという立場にたつてこつた。

「……歳計予算ハ元ト法律上ノ条規ヲ有スヘキモノニアラス從テ実体的ノ法律ト云フヘカラス歳計予算ハ一ノ計算タルニ過キス而テ其計算タルヤ既往ノ収支ヲ計算スルニアラスシテ之ヲ将来ニ收入シ之ヲ将来ニ支出スヘキモノヲ計算スルニ在リ之ヲ括言スレハ所謂予算表ヲ作ルニ予算表ニシテ果シテ一ノ計算書ナレハ何等ノ規定ヲモ包含スヘカラスアルハ固ヨリ当然ノ事ニシテ畢竟一ノ事實ヲ定ルニ過キサルナリ語ヲ換エテ言ヘハ数字ヲ用テ簡明ニ将来ノ歳入歳出ヲ表記スルモノナリ歳計予算ハ之ヲ以テ收入又ハ支出ノ義務ヲ生セシムヘキニアラス收入又ハ支出ノ義務ハ他ノ法律ヨリ生スルモノニシテ此法律ノ効力ニ由リ始メテ歳計ヲ必要ナラシムルナリ則チ歳計ハ一ノ權利ヲ生セス一ノ義務ヲ生セス而テ財政上収支ヲ整頓セシムルヲ以テ其目的トナスニ過キサルナリ……是故ニ将来ノ収支ヲ定メテ予算ヲ設ルモ亦既往ノ出納ヲ勘エテ決算ヲ立ルモ共ニ立法ノ行為ト何等ノ關係ヲ有セス反テ是レ純然タル行政ノ範圍内ニアルモノナリ而テ代議院カ右兩者ノ關係ニ於テ共ニ之ニ参与スルノ權利ヲ有シ予算決算共ニ代議院ノ承諾アルニアラスンハ有効ノモノトナスヲ得サル所以ノモノハ立法権ニ参与スルカ為ニアラスシテ行政権ニ参与スルニ基クト云ヘン然ト雖



彼所謂立法権ト名ケ所謂行政権ト称スルモノ元是杜撰ノ学説ニ從ヒ国家ノ権力ハ必ス某々易ニ於テ別掌分担セサルヘカラスト信シタルヨリ遂ニ此等浮薄ニシテ反テ混擾ヲ生シ易キ用語ヲ使用シ来リタルニ過キス故ニ此等紛争ヲ来シ易キ用語ヲ避ケント欲スレハ『国王ハ国会ノ承諾ヲ得テ歳計予算表ヲ定メ歳計決算ハ国会ニ提出シテ其允認ヲ求ム』ト記スルトキハ一国ノ行政ヲシテ代議院監督ノ下ニ立タシムルニ足レリ」と(P・ラーバンド「歳計予算論」法制局訳四一頁)。つまり、P・ラーバンドは(1)予算とは法律上の条規ではなく、将来の収入、支出に関する計算書である(19)。したがって、(2)この予算(計算)表からは何等の義務も生ぜしむるものではなく、あくまで、その義務は法律によって生ずるのである。だから、(3)予算について下院の承諾ありとしているのは、たんなる立法府の監督のもとにあるというにほかならないのである。つまり、P・ラーバンドはビスマルクが国会に対する予算の権限を法律案の独占権とみず、あくまでこれは原則的なもので、憲法上規定がない場合は憲法施行以前と同じく、行政の無制限な権限の行使を、しかも独断でなしうるという解釈をとっているのは当然であるとして、これを理論によって正当化したのである(20)。確かに、予算論の正当化は明晰な蔽いなき法律学的概念構成であることがいえよう。しかしながら、P・ラーバンドの法解釈の背後にはビスマルクの政治体制の支持が明白に読みとれるのである(21)。和田英夫教授が蠟山政道教授の言葉をかりていうように、P・ラーバンド法実証主義の根底にあるその前提的基本観念は、まさにすぐれて一種の歴史的、政治的性格をもったものであるとのべているが(22)、この点、P・ラーバンドの予算論にはもっとも明白にあらわれているといえよう。

ビスマルクの主張を支持したP・ラーバンドの理論に対し、反対の立場にまわったのはグナイスト(R.V. Gneist)であった。グナイストは、イギリスの憲法・行政法とドイツ法治国との比較研究「現代におけるイギリスの憲法および行政法」(Das heutige englische Verfassung und Verwaltungsrecht 1859~60)の論稿でみられる通り、かれはかな

り当時のイギリス立憲君主制の影響を受けていた<sup>(23)</sup>。グナイストは、ビスマルクの行動に対し、代議士の資格において「……真の紛争は極めて明白である。すなわち、問題は枢密院による統治か、それとも憲法による統治か」であるという二者択一の状況にあることを訴え、またグナイストを中心とする自由主義者達は「大臣責任制を欠く憲法体制は不完全である」と批判しながらビスマルクの考え方に反対した。また一部の自由主義者にしても、予算の歳出同意権および拒絶権 (*Ausgabenbewilligungs- und-Verweigerungsrecht*) は議会に帰属すること、また少なくとも、法律上の義務に根拠をおくところの歳出であれば、議会の意思に反して歳出することはできない。これは憲法第九九条で、また第一〇四条で明らかである。したがって、たとえ同意が得られないとしても、政府はこの改革案を何回でも再提出しなければならないと主張した<sup>(24)</sup>。しかし、結果的には政治的な性格をもったP・ラーバンドの予算理論を、さらには立憲主義Ⅱ立憲国家、国家主権の謎に抑えられ<sup>(25)</sup>、しかもこれに対決して一般の支持をひろく獲得する方法や企図はもっていなかった。それゆえに、支配的学説となったP・ラーバンドの主張が立憲君主制下における予算原理となって後のドイツ予算論の基盤を生みだしていくのである。

- (15) 赤木須留喜教授はプロイセンの立憲主義が、一方からは封建主義、軍国主義、官僚主義を支柱とする絶対主義の残存形態と批判され、他方からは、民主的、西欧議會制への「移行形態」であると批判されていたとのべている(赤木「ドイツ法治国家の論理と構造」)(国家学会雑誌第七八巻第九・一〇号二八頁)。たとえば、E. Huber は「立憲主義的憲法は国民代表制の採用にもかかわらず、国家権力は王と国民の間に分割されているのではなく、或る種の作用において、両院の協賛に拘束されているとはいえず、国家権力の全体は国王に帰属しているところから出発している」と主張する (E. Huber, *Deutsch Verfassungsgeschichte* BI S. 337)。同旨、前田光夫「三前期南ドイツ憲法制度」(法学論叢第十二巻第三号八六頁)。(16) グナイストの紹介については清水伸「伊藤博文の憲法取調と日本憲法」五〇頁以下に詳しい。そのほか和田英夫「ドイツにおける行政科学の系譜と発展」(法律論叢、明大七〇周年記念論文集二七頁)。

(17) G・ライボホルツは、一九世紀の後半から、二〇世紀の前半にみられた議会と政府の間の予算討議はドイツ議会史が示しているもっとも興味あるものに属しているという (Gerhard Leibholz, Die Kontrollfunktion des Parlament, S. 59, Macht and Ohnmacht der Parlamente 所収)。

(18) P・ラーバンド「歳計予算論」(法制局訳)、宮沢俊義「前掲書」二五三頁。

(19) 安沢喜一郎教授は「立法からみた予算制度」(二〇二頁～二一〇頁)において、(i)予算は法律であるという説、(ii)予算は行政官庁に全権を委任するものであるという委任説、(iii)予算は国会と政府との間の権限を定めるものであるという権限説、(iv)予算は行政執行に必要な条件であるという条件説、(v)予算はまったく行政事項であるという説、(vi)予算は会計を審査するために設ける前勘定であって、後日の決算に対するものであるという歳計審査説があるという。また穂積八束博士論文集所収「予算法理」p. 206 参照。

(20) 一木喜徳郎博士のいわれるように、ドイツにおいては君主主権をもって国体の基礎にしたが、憲法の規定ではベルギー憲法の規定を模倣したので前後相容れがたき矛盾を生じたと主張し、国会と内閣の抵触部分は「憲法に認めた国会の権限をただ単に紙の上でみとめた拒否権しかもたせないものであったことができる」(一木喜徳郎「日本法令予算論」一八七頁)。

(21) 鵜飼信成教授は「ビスマルク帝国の下で、政治的に一応安定したドイツにとっての、その限界内の実定法の理論であり、その意味で、法体系の全体として、あるいは、その極めて末端において、動かしている政治的な力への分析を必要なものとして放擲し、ただ、相対的に安定した政治権力の上に立っている実定法秩序を法的方法で説明しようとする理論であったに過ぎないと考えられる」とのべている(鵜飼信成「行政法の歴史的展開」一六三頁)。

(22) 和田英夫「前掲書」三二頁。またドイツ公法学における傾向については宮沢俊義「公法学における政治」(公法の原理所収)四七頁参照。

(23) 和田英夫「前掲書」二七頁。そのほか、この点については、赤木須留喜「前掲書」第七八巻第一・一二号七頁以下に詳しい。

(24) Heinz Kober, Studien zur Rechtsanschauung Bismarcks, S. 61. 政府と議会の対立について (Abordnetenhaus)

との対立であり、貴族院 (Herrenhauses) は政府と意見を同じくしていたのである。

(25) しかし、グナイストはイギリス式議院内閣制を採用して考えることには疑問をむけている。かれはいう。「われわれの国民的な課題は国会が社会によって誤った形につくりあげられないように国家の倫理的秩序を主張することである。」これについて、赤木教授はこうまとめる。(1) かれらたちの国家否定から国家肯定へというプロセスを辿りつつ、国家万能の絶対主義的系譜であり、(2) 西欧とくに古典的自由主義のモデルであるイギリスのリベリズムが左の方向——正しい意味での「リベラル」な方向をとるのに対して、ドイツのそれは二元主義的な亀裂線に沿って分裂し、イギリス、フランスのリベラルとは逆の方向すなわち、右よりの保守的姿勢をとることにむけられている (赤木須留喜「前掲書」第七八卷第二・三号六頁と七頁)。

### 三、ワイマール期、ナチ政権期における予算法・制度の改革

一九一九年に憲法制定国民会議が開かれ、二月一〇日に臨時憲法を採択して、翌日エーベルトが臨時大統領に選出された。ついで、六月二八日に調印されたベルサイユ条約を承認し、八月一四日には、いわゆる「ワイマール憲法」が制定・公布された<sup>(26)</sup>。ワイマール憲法のなかにみられる「予算」に関する条項は、ビスマルク憲法下の予算原理をうけつぎ、ほとんど変わっていない。ただ、目立つのはプロイセン憲法および帝国憲法にみられなかった予算の支出に関する修正規定が設けられたことである。すなわち、予算の増額修正について、議会が「支出を増加しまたは新たにこれを編入せしむるとき」に限り上院の同意を要するものとした(憲法第八五条)ことである。この同意は議会に予算案を提出する以前の同意と異なり、絶対的効力を有するのである。もし、この同意に抗議を提起した場合はその部分のみが再議に付せられるのである(憲法第八五条五項<sup>(27)</sup>)。ともかく、ワイマール憲法がこうした権限を議会に認めたことは上院の同意が絶対的効力をもつとはいえ、歳出の修正に対する可能性の道を開いたものとみてよいであろう。

しかし、ドイツの国状は憲法成立後も、内乱がたえずつづいていたため、予算の基本的原理をめぐる議会と政府との対立はみられず、財政については共和国が引きついだ内国債が長期公債と短期公債をあわせて一六〇億にものぼったことから、国の一般会計歳入総額をもつても、国債の利払いさえ不足するほどであったし、その上、戦争に起因する各種の負担は巨額にのぼっていたことから問題の焦点は増税の断行と新税の創設におかれていた。すなわち、それは一九一九年の憲法制定後、はやくもあらわれた中央対地方の財源配分に関する論争が憲法第八条の改正となつてあらわれているのをみればより明らかである。このことはドイツ財政の苦境を救済する方法であるにしても、結果的には、ドイツ税制の中央集権化の確立であつた。そして、この制度が一旦確立されると、こんどは財政危機の名のもとで、さらに根本的な改革が要求され、戦時財産の増加税、不動産の取得税等、主として直接税が新説され、翌二〇年には個人所得税、法人税、資本収益税が確立された。

その後、インフレの最盛期をむかえた一九二二年一月に「ドイツ国予算会計法」(Reichshaushaltsordnung) が制定された<sup>(28)</sup>。この当時の R.H.O はアメリカ合衆国の「予算および会計法」(Budget and Accounting Act of 1921) と同じように、予算の節約と行政の地位の確保がねらいであつた。とくにこの規定のなかで目立つのは、会計検査院の検査義務を拡張したこと、ならびに、国の独立法人格を有する企業への参加に関して新しい規定を設けたことである。

またこのほか組織上の問題として、二つの機関が設置された。一つは一九二二年一月二七日の閣議決定で「節約監督官」(Reichsparkommissar) の設置である。かれらの仕事は大蔵大臣と協議の上、行政の簡素化および合理化、人員の縮減、不用となつた官庁の廃止等のため、すべての行政機関を審査し、かつその審査したところにもとづいて、専門家としての意見を具申することをその職務とするものであつた。他の一つは、一九二四年の一月三日に、同

じく閣議決定により「行政整理委員会」(Verwaltungsbaubaukommission)が設置された。この決議事項は原則として、すべての官庁を拘束し得る効力をもっていたのである(しかし、この機関は一九三四年三月三十一日にはいずれも廃止された)。このようなワイマール期における予算改革は行政権中心の財政主義の確立にほかならなかった。

こうしたなかで第一次大戦後、一〇年にしてようやくヨーロッパ、とくにドイツをめぐる国際環境はある程度のきざしを見せはじめたが、しかし、一九二九年一〇月、アメリカに端を発した世界恐慌はたちまちドイツ経済を破綻に追い込んだ<sup>(29)</sup>。外国資本がドイツから一斉引き揚げられて信用基盤が大巾に収縮し、そのために産業活動が低下して失業者が増大した。財政負担はたえず増大し、一方、歳入は減退の一途をたどって、ふたたび予算の均衡は破れるにいたった。せっかく、ワイマール憲法によって保障された「生活に関する規定」(第一五一條以下)などは、何の効果をももちえず崩壊していった<sup>(30)</sup>。こうしたドイツの社会状況に対し、各国は一九三二年六月九日、ローザンヌ賠償会議においてドイツの賠償総額を一举に三〇マルクに引下げることを決議した。しかし、賠償の全額打切を要求するドイツ国内の国民はこれでもなお不満を示し、全額打切りを主張したヒットラーに政権をゆずる道を開いたのである<sup>(31)</sup>。

ヒットラー政権は一九三三年三月二四日の議会において、「国民および国家の困難を克服するための法律」(Gesetz zur Behebung der Not vom Volk und Reich)を可決、成立させた<sup>(32)</sup>。同法によると、以後、四年間は政府が議会の同意なしに法律を制定し、それが憲法に抵触しても差支えないことの規定であった。したがって、この法律は政府に独裁的権限を与えたものであって一名、授權法(Ermächtigungsgesetz)と呼び、この国家の形態を指導国家の形成と呼んだ。ケルロイター(O. Koellreuter)はこうしたナチ政権に対しこういう。「自由主義的国法学が法律文書作成に結びつけたその他の推論は、指導者国家ではもはや効力がない。法律の憲法適合性の審査は、文書作成中にはもはや

含まれない。自由主義国家におけるごとく、指導の立法行為について、それが憲法に適合するか否かを審査するような指導に対する政治的反対力はもはや存在しない。同じ意味で、自由主義国家において裁判官の審査権なる形成により大きな役割を演じた裁判官の法令審査権も存在しないのである<sup>(33)</sup>と。予算についても、この例外ではなく、まず、政府は授權法によって、予算、国および国の負担すべき保証給付に関する法律を含むすべての法律について、立法機関をはなれて自ら制定することができるという規定をおいた。これによって、予算の制定手続が根本的に改められたばかりではなく、国債を起し、担保の引き受けを政府が自由に行なうことができるようになっていったのである。

こうして、政府は授權法によって立法権を政府の手に移すと、引き続き翌一九三四年一月三〇日の組閣一年目には「国家再組織法」によって、州政府を廃止し、同年二月一四日には「ドイツ国上院の廃止に関する法律」により、従来の州代表機関たる上院も廃止した。つまり、伝統的な連邦国家組織を廃止して、各州を単なる地方行政官庁として、その自主権を吸上げて中央政府の命令によって行動するようにしたのである。予算会計法についても、一九三六年六月一七日に改正が行なわれ、「州の予算執行、決算報告および決算検査ならびにドイツ国予算会計法の第四次改正に関する法律」が制定されて、「州の予算制定および執行、歳入歳出の管理ならびに予算管理執行の監督に関しては本法およびその施行規則に別段の定めのない限り、ドイツ国予算会計法を準用する」ことになったのである<sup>(34)</sup>。

このように一つは授權法によって政府が立法権を、そして、さらには、「国家再組織法」によって、連邦が州の権限を吸いあげて、けっきょくは、政府の完全な予算に関する権限を掌握していったのである。また一九三五年会計年度予算以降になると、こんどはザール地方に特殊行政を布くことを理由として、予算が公表されなくなった。そして、再軍備計画および第二次四カ年計画を秘密裡に行なっていたのである。もっとも、各年度の予算法は公布されたが、これには全額の記載がなく、しかも、個別予算の内容は全然発表されなかったのである。また会計検査院が検

査した決算に関する報告は年々発表が遅れるようになり、しかも、その報告は次第に制限されるようになった<sup>(35)</sup>。もちろん、政府の予算執行に対して議会は授權法の施行以来、なんの関与もなすことができなかった。そして、まもなく、ドイツはポーランドへの奇襲を行ない第二次大戦に入ってしまったのである。

ドイツが第二次大戦に突入したときは、すでに前述したような形で、国内の財政機構は戦時体制をととのへていた。しかし、戦争が長期化することによって、ドイツ経済は破壊していったのである。

(26) Willibalt Apelt, *Geschichte der Weimarer Verfassung* S. 127. 清宮四郎「ドイツ憲法の発展と特質」五〇頁。

(27) 浅井清「独逸憲法原論」二五四頁。

(28) しかし、実際のねらいは当時のドイツ政府が第一次大戦後の苛酷な賠償を緩和し、かつ、戦勝利国のドイツ財政に対する干渉を排除しようとする意図が隠されていたのである（大蔵省「調査月報」第四五巻第七号八頁）。

(29) 清宮四郎「前掲書」九六頁。

(30) W. Apelt, *Geschichte der Weimarer Verfassung* S. 357ff.

(31) このような政治状況、およびワイマル憲法の崩壊を政党の観点から説明しているものとして、飯田収治外三名「ドイツ現代政治史」がある。その外、山田晟「ドイツ近代憲法史」一二三頁、塩野宏「オット・マイヤー行政法学の構造」三一頁にも詳しい。

(32) W. Apelt, o.o.A. S. 40ff.

(33) ケルロイター「ナチス・ドイツ憲法論」矢部、田川訳二五一頁。この頃、カール・シュミットが同じようにナチ政權の正当化を試みている（Carl Schmitt, *Staat, Bewegung, Volk*, 1933）。

(34) 大蔵省「調査月報」第四五巻第七号一一頁。

(35) 大蔵省「前掲書」第四五巻第七号一一頁。



#### 四、西ドイツ基本法下の予算制定過程

##### (一) 予算原理の再検討

プロイセン憲法、ドイツ帝国憲法にみられる「予算」の概念はP・ラーバンドによって明確にされたが、ここではこの概念がワイマール憲法、第三帝制（ナチ政権）の政治状況のなかで、どのように考えられ、またそれが西ドイツ基本法のなかにどのように受けつがれ規定されるにいたっているかを検討してみたい。

まず、予算について、ワイマール憲法、西ドイツ基本法の規定をみると、予算は必ず法律の形式を定め公布しなければならぬと規定している。このような考え方は前述してきたようにプロイセン憲法・ドイツ帝国憲法の予算概念をワイマール憲法・西ドイツ基本法においてもそのまま受けついできているようである<sup>(36)</sup>。

まず、ワイマール憲法下における予算条項をみると、プロイセン憲法と同じ条項をとりいれ、「国の行政」の章に規定している。したがって、法律の形式をもって予算を決定しても、予算はなんら法規を形成することにはならない。たとえば、一九二九年にノイエマルク（Neumark）は「予算とは数字を以て確定され、効率的に組立てられ、かつ整理された政治団体の収入、支出の数個の案（予算案）を、規律的な時間的な間隔をもって集計したものであり、そして、またその成立が厳格に限定された期間内に期待され、かつ上述の意味にしたがって、収入と支出との間に均衡が支配するように相互に関連づけられたものをいうとのべている<sup>(37)</sup>。この意義を要約すると、(1) 国の収入と支出を網羅した一年間の財政計画であることを意味している。また、フリドリッヒ・ギーゼ（F. Giese）も、予算は新しい会計年度のために見積られたすべての歳入と歳出に関する予算を網羅するものであり、法律の形式によって成立す

るが、法規範 (Rechtsnormen) ではなく、帝国の官庁や官吏に関し、権威と拘束力があるところの行政規定 (Verwaltungsvorschriften) であると主張する<sup>(38)</sup>。J・ハチック (Hatsch) にしても同じ考え方をしている<sup>(39)</sup>。

ところが、ナチ体制にはいると、「予算」については立憲体制下の予算そのものの制定状況の批判から出発し、予算の行政部に対する尊重をより強くあらわしている。すなわち、ワイマール憲法下における議会制民主主義は一つのワク組のなかで運用されていた。しかし、ナチ体制の確立は予算に対する議会の憲法上の監督をもはや必要とはしなくなつた。とくに、このもとでの憲法の現実性は議会による立法行為の不信任 (Misstrauen) のもとに、憲法的権力の一元論のもとで再生されなければならないという考え方である。たとえば、これを受けてか、カール・シュミット (Carl Schmitt) は民族社会主義運動からみれば、いままでの予算学説は妥当ではない。なぜなら、ワイマール憲法下の予算の成立状況をみても、予算の目的原理および予算の循環過程を説明し処理する点からみれば充分なものとはいえない。いやそれどころか、予算の成立に対する妨害が議会の役割にすぎない。だから、われわれは予算を「予算の原理」にたしかえて総合的に検討していかなければならない。そのためには行政府に対し、より高度の尊敬を払うことであるという<sup>(40)</sup>。つまり、シュミットをはじめとするナチ体制の予算学説はワイマール体制下の「予算」概念とその状況の批判から出発して、より以上の行政府中心主義予算を作り出していこうとするものであった。

その後、ナチ体制が崩壊し、西ドイツ基本法の成立となるが、基本法下にみられる予算についても、いままでと同じように、予算は法律の形式をもって決定されても、実質的にはその見積額はなんらその法規を形成するものではないのである<sup>(41)</sup>。たとえば、W・アプレは *Geschichte der Weimarer Verfassung* の中でいままでの諸学説と同じように、予算は実質的意味における法律ではなく当年の行政に根拠をおく経済計画 (Wirtschafts plan) であると主張しているからである<sup>(42)</sup>。つまり議会がイギリス・フランスで考えられているように、予算についての議定権を有する

としても、予算の確定は単なる形式的なものにすぎないのである。さらに、法的にいえば、ドイツ議会は連邦政府の予算を基本法第一一〇条第二項にしたがって、当該会計年度間、議決された歳入・歳出の管理執行を承認する機関にすぎないのである。まさに、これはワイマール憲法にみられた予算原理の継承にほかならない。では、この原理が実際の予算制定過程のなかで、国会と政府との関係にどのようなあらわれをしているかをつぎにみていこう。

- (36) P・ラーバンドの「歳計予算論」五頁以下。レンネ(Roene)、アーンド(Arndt)のように、形式的法律としての予算(Haushaltsplan als formelles Gesetz)と、実質的法律としての予算(Haushaltsplan als materielles Gesetz)と区別することに反対する学説もみられるが、ほとんどの学説が疑義をもつことなく肯定する。小島和司「財政」宮沢俊義先生還暦記念論文集、一四二頁に詳しい。

- (37) 大蔵省「調査月報」第四五巻第七号一七頁参照、この定義をさらに具体的に説明する。すなわち、「規則的な時間的間隔」とは予算の年次性(Die Jährlichkeit des Budgets)ということであり、「効率的に組立てられ、かつ整備された案」とは予算の組織的な明瞭性(Die Systematische Klarheit des Budget)ということを意味している。また「政治団体」とは、国(Staats)、州(Das Land)、市町村(Die Kommune)等をさす。「相互に関連する」というのは予算に欠くことのできない収支の均衡(Das Notwendige Gleichgewicht)を指している。

- (38) Friedrich Giese, Deutsches Staatsrecht, S. 135.  
 (39) Julius Harschek, Das Reichsstaatsrecht, S. 382.  
 (40) Kurt Heinig, Das Budget S. 17.  
 (41) O. Koellreuter, Deutsch Staatsrecht 1952, S. 252.  
 (42) W. Apelt, Geschichte der Weimarer Verfassung S. 278. そのほか、たとえば Ernst Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, S. 100 にも同じ定義を与えている。

## (二) 予算作成過程と国会の予算審議過程

一九四五年五月七日、西ドイツはわが国と同様に連合国の軍事占領管理下におかれ、ポツダム協定の定める諸原則にしたがって、国家建設がはじめられていく。そして、一九四五年五月二三日、ドイツ連邦共和国基本法が公布され、ついで八月二〇日連邦共和国政府の成立をみたのである<sup>(43)</sup>。この連邦基本法はワイマール憲法を原則的に継続しているが、財政（予算）に関する事項についても前述したようにその例外ではない。しかし、ワイマール憲法を基本的にはふまえながらも、予算について目立つのは、財政の章（第一〇条）を行政の章<sup>(44)</sup>から独立させて、かなり具体的な規定を設けたことである。とくに、基本法はいままでの政府と議会の間で生じた問題点の是正を考慮して「租税立法権の所屬」（第二〇五条以下）、「継続費の処置の制限」（第二〇条）「予算不成立の場合の措置」（第一一一条）、「予算超過、予算外支出」（第一一二条）、「予算の増額修正決議」（第一一二条）などの規定を設けている。しかし、制定当初は、連邦行政機関の予算執行の管理に関しては何等の立法的根拠も存在していなかった。その後、翌五〇年六月七日に「一九四九年度、連邦予算の作成および執行ならびに連邦行政の範囲内における予算の執行および暫定的会計検査に関する法律」によって、連邦予算の編成および執行、経費の管理監督等について、基本法に抵触しない限り「ドイツ国予算会計法」の規定を適用することが確認された。さらに、同年一月二七日には、基本法第一一四条第二項の規定にもとづいて「連邦会計検査院の設置ならびにその任務に関する法律」が公布され、ここに連邦の予算会計ならびに会計検査制度が確立されるにいたったのである。

そこで、つぎにこれらの憲法・法律で保障された予算条項が現実の予算制定過程のなかでどのような位置を与えられ、どのような問題を生みだしているかをみるために、まず予算制定過程を検討し、つづいてそこからでてくる法的問題を検討することにした<sup>(45)</sup>。

(1) 各省の予算見積書の作成<sup>(46)</sup>

各省大臣ならびに独立機関の長はその所管事項につき自己の責任にもとずいて翌年度の予算編成の基礎資料を作成し、所定の期日まで、大蔵大臣に送付することになっている<sup>(47)</sup>。この場合の取扱いは一律ではない。すなわち、大統領府、下院議長（上院議長を含む）、連邦会計検査院長のいわゆる独立機関と内閣部内とは予算上の取扱いを異にしている。これは三権分立の思想からくるもので行政部内の各省の予算よりも独立機関を慎重に取扱わなければならないところからくる要請といえよう。この点ではわが国の場合とほぼ一致するが、ただ、ことなる点は連邦財務裁判所が基本法で特別の地位を与えられているにもかかわらず、その予算は連邦法務省および大蔵省の個別予算に計上されるのである。このほか、連邦行政裁判所ならびに連邦労働裁判所の予算はそれぞれ連邦内務省、連邦労働省の個別予算に計上される。また連邦憲法裁判所の場合は別に独立の個別予算が編成されている。

各省の経費見積のうち、いちじるしく多額の費用を必要とする新規要求で、大蔵省が査定に長期間を要すると予想されるもの、あるいは場合によつてはあらかじめ同省の実地検査が必要となるかも知れないと思われるものがあるときは、各省は大蔵大臣に対して予算見積書を送付する前に、資料を添えて事前通知書を提出しなければならないのである。そこで、大蔵大臣はこれを受理し、各省から提出された見積の基礎資料を適当であると認めた場合には、これを会計検査院に通知することになっている（予算法第一九条第二項）。これは事後における会計検査院の決算検査を容易にするためになされたものである。会計検査院長はこれを審査確認の上意見をのべることができる。

(2) 大蔵大臣の見積書の審査

大蔵大臣は各省大臣ならびに独立官庁から提出された歳入・歳出見積書を自己の責任にもとずいて審査する。そして必要な事後の変更を行ない、自己の作成した予算見積書をこれに添付して国の総予算案を作成するのであ

る。

このときの大蔵大臣は、内閣を組織する一員としての國務大臣であると同時に予算を總括する地位にある大蔵大臣である。この準備の段階では「必要とする理由がないと認める経費の要求については、関係官庁と協議の上、これを変更し、または削除することができ。この場合には関係官庁とできるだけ口頭で討議しなければならない。

もし当該事項が、基本的事項またはその他重要な問題にかかわるものである場合には、関係各省大臣は予算が確定する以前にいつでも閣議の決定をもとめることができる」(予算法第二〇条)。この場合、閣議で決定をみれば問題ないが、もし、大蔵大臣の意思に反して当該経費の予算編入が決議されたときは、大蔵大臣はこれに対して拒否権を行使することができ。この場合には、再び表決に付されるが、その際、同じように各省大臣の過半数をもって可決され、かつ総理大臣がこれに賛成したときは、当該経費は予算案に最終的に編入されることになる(予算法第二一条第三項)。

ところが、独立機関の長はこれに参加することも、また発言する機会もない。したがって、大蔵大臣がこれらの独立機関の予算要求を修正する場合には、その都度、内閣にその旨を明示しなければならない。しかし、内閣と独立機関との間に意見の相違があっても、独立機関は何等これに拘束されるものではない。もし、独立機関の長が大蔵大臣の修正に同意しない場合には、独立機関の要求にもとずいて作成された個別予算案を総予算案に添付して議会に上程すればよいことになっている。事前通知書については、大蔵大臣はこれを検討した上で、直ちに、また遅くとも予算見積書が提出される以前に、その承認の可否を各省に通知しなければならない。事前通知書による経費要求を予算に編入することが拒否された場合には、関係大臣は予算見積書の場合と同様に、これに関して閣議の決定をもとめることができる。

こうして予算案は政府によって決定されると、こんどは議会に提出されることになる。つまり、具体的には、政府はその予算案を当該会計年度開始前の七月一日までに上院に提出し、ついで一〇月五日までに下院に提出しなければならぬのである（予算法第二二条<sup>(48)</sup>）。

そして予算案は上院（Bundesrat）下院（Bundestag）、上院の議決を経て成立する（基本法第七七条二項<sup>(49)</sup>）。

#### 上院（Bundesrat）

政府は予算案を決定すると、まず、その予算案を前年度の七月一日までに上院に提出する。上院議長はこれを財務委員会に付託することになっている。

#### 上院財務委員会

この委員会には慎重な審議の期間が与えられている。とくに、六〇年以降の会計年度の変更により、この委員会の審議期間が相当長くなっている<sup>(50)</sup>。審議が終ると、上院は上院の意見を付して政府ならびに大蔵大臣に送付する。ついで、当該会計年度開始前の一〇月五日までに、いわゆる予算議案として下院に上程しなければならない。

#### 下院（Bundestag）

下院では、まず大蔵大臣の財政演説から始まる。この演説の中で、大蔵大臣は当該年度の予算についてその編成方針、内容の解説、財政政策の概要を説明することになっている。その後、予算審議は始まる。その審議のはじめは第一読会における一般討論である。そしてすぐに詳細な審議を行なうため予算委員会に付託される。

#### 下院予算委員会（Haushaltsausschuss）

この委員会は総数三一人の委員で構成され、本会議で各党の勢力関係にしたがって割りふられる。この委員会は毎年度の予算審議と歳出費用を含むすべての法案について責任を負う<sup>(51)</sup>。したがって、委員会の議決した予算案

がふたたび本会議にかけられた場合、ほぼ委員会の決議通りに各党が承認することになっている。この委員会は、英米のように、歳入委員会、歳出委員会というものではなく、わが国と同じように歳出・歳入を一括して扱う委員会であることに注意しなければならない。

### 第二読会、第三読会

予算委員会で予算に対する態度を決定すると、委員会は決定意見を付して予算案をふたたび本会議に送る。ここで第二読会にはいるのである。

まず、第二読会では予算委員会の報告書からの審議経過と委員会の決定意見との報告があり、ついで、この報告をめぐって本会議で討論が行なわれ、逐条審議にはいる。この場合、修正動議が提出されることもあれば、また場合によっては、ふたたび予算委員会に回付させることもある。第二読会の討論、裁可が終ると、引き続き本会議で第三読会がはじまる<sup>(52)</sup>。この第三読会は主として政府反対党に与えられた最後の討論の機会であるといわれる<sup>(53)</sup>。ここで予算案は最終審議を経ると、いよいよ最後の表決に付せられるのである。

この間に予算案をめぐる修正問題が生じたときはどう扱うか。これについては後述するが、西ドイツ基本法では「予算案の支出を増加し、または新しい支出を包含し、もしくは将来に向って、これに伴う下院および上院の決議は、連邦政府の同意を必要とする」と規定している（基本法第一一三条）。しかし、現実には、修正が認められたとしても、委員会は財政政策に影響をおよぼさず、政府の財政理論の中でなされるものでなければならぬとされる<sup>(54)</sup>。ともかく、こうして下院で議決されると、ふたたび上院に送付されるのである。

### 上院 (Bundesrat)

この段階での上院の審議は期間が短かく一回目の審議のときほど活発ではないが、ある程度まで予算案の修正は



可能である。

#### 両院協議会 (Das Vermittungsausschuss)

この協議会は両院の議決が一致しないときに開くために認められたのである。この制度はわが国と同じように、戦後、アメリカの制度にならって設けられたものである。

両院協議会は上下両院で選出されたおのおの一〇人の委員で構成されている。とくに、各州政府に利害関係をもっている上院議員は何等出身州の指示に拘束されることなく表決にしたがって自由に討論されることになっている。

#### 公 布

こうして、両院の意見の不一致があっても、協議会で完全に意見が調整されると、予算案は公布の段階にはいる。予算の公布は法律としての形式をもって行なわれるのである。この場合、連邦大統領の署名、連邦総理大臣の署名と連邦大蔵大臣の副署を必要とすることになっている。

このような予算制定過程の現状はわが国と比べると予算の作成権そのもの、また、予算の提出権については変りがないが、議会における審議過程となるとかなり異なっていることがわかる。

- (43) 山田晟「ドイツ憲法史」六一頁、影山日出弥「戦後ラント憲法の若干の特質」(愛知大学国際問題研究所「紀要」第四号) 五〇頁。

- (44) 予算の本質は前述したように、行政事項として扱われたことからわかるように、ワイマール憲法でも、予算についての国の行政(第六章)のなかで規定されている。

- (45) Kurt Heing は予算の作成から執行までを四段階にわけて説明する。まず、予算見積書の作成にはじまって予算の執行

(当該会計年度の開始時から完結時まで)の期間と、それ以後の期間にわけ、K・ハイニツヒは前者を「事前準備期」(Vorbereitungszeiten)と「事後整理期」(Erleidungszeiten)にわけ、さらに、前者の「事前準備期」を第一準備期、第二準備期にわけ、本稿の研究課題をこれにあてはめると「事前準備期」にあてはまる(K. Heinig, Das Budget 参照)。

(46) なお、くわしくは大蔵省「調査月報」第四五巻第七号の「西ドイツの予算会計制度(1)」二二頁以下、および国立国会図書館立法考査局編「主要国の予算制度の概要」レファレンス九七号一九頁以下参照。

(47) K. Löwenstein「現代憲法論」(阿部・山川共訳)二五一頁。

(48) Kurt Heinig, Das Budget S. 258. 浅井清「ドイツ憲法論」を参照。ワイマール憲法下では一月一〇日までに上院へ予算案を提出して、その同意を求め、一月五日までに議院に提出して議決を求めることになっていた(予算法第二二条)。また、西ドイツ基本法下でも一九六〇年までは四月会計年主義を採用していたので予算は一月五日までに上院に提出し、一月五日まで下院に提出するようになっていたが、Gesetz zur Anpassung des Rechnungsjahres an das Kalendajahr vom 29. Dezember 1959, BGBl. により暦年にあらためられたのである(G. Leowenberg, Parliament in the German political System p. 374)。

(49) なお、くわしくは、大蔵省「調査月報」第四五巻第七号の「西ドイツの予算会計制度(1)」二二頁以下、および国立国会図書館立法考査局「主要国の予算制度の概要」(レファレンス九七号、一九頁以下)を参照。

(50) Gerhard Loewenberg, Parliament in the German political System p. 373.

(51) G. Leowenberg, *ibid* p. 375. ヴ・レーベンベルグによれば本委員会の Erwin Shoettle 氏は一九四九年の委員会設置以来、委員長の座にあり、歳出予算の監督を行っており、このことは委員会のメンバーが SPD で占められていることより重要であるとする。

(52) G. Leowenberg, *ibid* p. 406

(53) G. Leowenberg, *ibid* p. 375

(54) G. Leowenberg, *ibid* p. 376

### (三) 予算制定過程における諸問題

ドイツ的予算理論の批判的考察を加えながら検討してきたように、「予算」制定行為は国家意思としての採用を公式に表明するものであれば、法律と変りがなく、それを実現するための手段や方法も同じに考えてよいはずである。その意味で法律の形式を必要としない単なる「政策決定行為<sup>(55)</sup>」(傍点筆者)とは異なっている。

しかし、現実にはドイツ的予算論が前提におかれていることから、あるいは予算制定過程の現況からつぎのような問題が生じているのである。

第一に西ドイツ基本法では予算を「法律の定める手続き」によって成立するという規定をおいたことから、この規定を形式的意味の法律と実質的意味の法律にわけ、そして、予算は実質的意味の法律ではないが、形式的意味の法律であるとして、実質的予算の法的性格を否定したことである。この考え方はプロイセン憲法下でみられた予算概念の確立以来、西ドイツ基本法にいたるまで一貫している。そればかりではない。このような考え方が基礎になっているため予算を歳入予算と歳出予算とにわけたなかでも、同じように予算の性質をめぐる性格づけが問題とされているのである。すなわち、

プロイセン憲法第九九条に

「国家の総収入及び総支出は毎年之を予定し以て予算に計上すべし」

「予算は毎年法律を以て確定す」

憲法第一〇〇条に

「国家に納付する租税及び貢献は予算に掲げたるもの又は特別の法律を以て規定したるものを除くほか之を課する

ことを得ず」

また憲法第一〇九条に

「それらが法律によりて変更せらるるまでは、現行の租税および貢献は旧の如く徴収せられ、かつ、この憲法に矛盾せざる法令集、個々の法律および命令の規定はその効力を継続す」との規定をおいた。

この規定からわかるように、憲法第九九条、第一〇〇条と第一〇九条とでは相反した規定となっている<sup>(56)</sup>。すなわち、予算（ここでは歳入予算をいう）は毎年、法律により確定すべし（第九九条）としながら、旧来の租税ならびに貢納は法律によって改廃されるまで依然徴収しうるといふ矛盾した規定をおいているからである。しかし、実状は国王が無制限な拒否権をもっていたこと、および議会は単独でいかなる法律をも公布できないという観点にたつて、歳入予算の法的効力を否定して、租税の優位性をみとめていた。つまり、換言すれば、一度、租税に関する法律を公布すれば、国の収入は予算の議決がなくても保障されるという考え方である<sup>(57)</sup>。これはまさに議会における徴税承認権の実質的剝奪にはかならない。しかし、当時としては、P・ラーバンドのいうように、予算そのものの内容は政府の収入の見積表であり、財政計画にすぎず、国民の権利、義務を定めることができないというような考え方が支配的であったことをみるとき当然と考えられよう。つまり、歳入予算が国会で議決されても「法律の形式をとった行政行為」(Verwaltungsakt im Form der Gesetz)であるという考え方がその前提にあるからである。こうした考え方は、その後、ドイツ帝国憲法に、ワイマール憲法に、そして西ドイツ基本法に引きつがれていくが問題である。一方、歳出予算についても、「法律の形式をとった行政行為」であることが前提となつて、今日まで引きつがれていることは歳入予算と何等ことなることはない。

第二は予算不成立についての処置である。プロイセン憲法第一〇一条は予算不成立の場合には前年度予算にしたが

うべしと規定する。これについて、P・ラーバンドはこういう。

「もし予算がなければ、一切の財政を執行しえずとするならば、これすなわち、予算不成立の場合には国務全般の処理は不可能となり、国家の崩壊も必然とならざるを得ないと同意義であつて、その不当なことは論をまたない<sup>(58)</sup>」と。

この予算不成立の処置はドイツ帝国憲法（一八七一年）にはみられなかった。しかし、ドイツ帝国憲法では、プロイセン憲法のような規定がなくても、プロイセン憲法でとられた論理と同じ考え方で処理していくことをあまりにも当然としていたのである。鈴木安蔵教授はこの点をエンゲルスの言葉をかりてこう批判する<sup>(59)</sup>。「ドイツ以外の立憲的諸国家で理解することのできないプロイセン的教義、つまり、政府はその歳入を現金で懐にねじこむが、しかし国民の代表は、歳出を紙の上で拒否する権限だけしかもっていないという教義がドイツで適用されたのであった」と。鈴木安蔵教授の言葉をかりるまでもなく、これはプロイセン、ドイツ帝国の両憲法におけるドイツ的予算思考の特色にはかならなかった。その後、プロイセン・ドイツ帝国の両憲法は崩壊して、ワイマール憲法が成立する。しかし、このワイマール憲法にも予算不成立についての詳細な規定はみられなかった。それゆえに、予算不成立についての処置はプロイセン・ドイツ帝国の両憲法下でとられたのと同じ方法で行なわれていた。しかしながら、西ドイツ基本法では、この反省にたつてか、行政府の権限を抑える意味での内閣の責任支出を条件とした規定をおいたのである。すなわち、西ドイツ基本法第一一条によれば、

一、法律によって設置された施設を維持し、ならびに連邦の処分を実行するため

二、法規上連邦に属する義務を履行するため

三、前年度の予算ですでに承認を得た範囲内で、建築、調達およびその他の事業を継続し、またはこれらの目的に対して補助を継続するため

特別の法律に基づく租税、公課およびその他の源泉からの収入または事業経営資金積立金(Betriebsmittelrücklage)が第一項に基く費用の支出を充たすことができない場合に限り、連邦政府は、経済遂行の維持のための必要な資金を、前年度予算の最終税額の四分の一の額に達するまでの信用の方法を以て流さなければならぬ(基本法第二一条)との規定であった。しかしこれはいままでのべてきたドイツ的予算思考の反省からくる考え方ではなく、いままでの考え方の継承にほかならなかった。

ちなみに、この不成立の現況をみると、最近では、一九六〇年より会計年を暦年にあわせたこと、その結果、予算案の下院提出日と会計年の始まりの間が短期間となったため、期間内の予算成立はほとんどみられず、いつも暫定措置がとられている(60)。とくに、予算の国会における審議を短期間にしたことは、前述したように、予算のドイツ的思考との関連で検討すべき問題となろう。

第三は、国会における予算の増額修正に関する問題についてである。

国会の予算修正権の問題は内閣の予算提出権を侵すことになるという点から問題とされている。すなわち、歴史的にみれば、国会における予算修正権をめぐる問題については、ワイマール憲法の制定にいたるまで何等の規定もみられなかった。つまり、規定がなくとも、ビスマルク以来のドイツ的予算思考を前提において考えれば、予算修正をめぐる法的問題はすでに解決済みであり、問題がおこるとすれば道徳的な問題であると考えられていた。これは当時の支配学説であったP・ラーバンドの主張をみても明らかである。すなわちかれは「予算ノ承認ノ権利ハ一國ノ行政上ノ行為ニ屬スベキ予算ノ決定ヲ視テ及チ立法上ノ行為ト誤認セルヨリ惹起シタル結果ト謂ヘキナリ(61)」とのべながら、もし議會に権限を与えるとすれば法的権限ではなく「道徳ト政略ノ点」から与えられた「監察ヲ要スルモノ」にすぎないとのべている。

このような考え方はその後のドイツ帝国憲法にも受けつがれていった。だが、ワイマール憲法になって「下院は予算案において、上院の同意なしには支出を増加し、また新らしく附加しえない」(第一一三条)との規定が設けられた。しかし、この規定は上院の同意を条件として修正案がみとめられたにすぎないので、実際に予算の提出権をもつ政府の同意がなければいかんともすることができなかったのである<sup>(62)</sup>。それが西ドイツ基本法になると、上院の同意ではなく、連邦政府の同意を条件として予算の修正をみとめている。すなわち、「連邦政府によって提出された予算案の支出を増加し、または新しい支出を包含し、もしくは将来に向ってこれを伴う下院および上院の決議は連邦政府の同意を必要とする」との規定をおいたのである(第一一一条)。しかし、「予算」の概念を前述してきたようにとらえた上でのことであれば、予算修正が一応憲法によって認められたとしても、たえずその修正をめぐる限界が予算の本質をめぐって問題になることはいうまでもない。

第四は、諸外国(英・米・仏・日等)では予算先議権が下院にあるが、ドイツでは上院が先議権をもっていることである。ドイツにおける法律の執行は、原則としてラントによって行なわれているので(間接行政)、ラントの意見を實際上尊重しなければならぬ<sup>(63)</sup>。そのために上院の構成がラント政府の大臣、また次官で構成されているのを見ると、この制度はむしろ当然であるとみられなくもない。しかしながら、見方をかえれば、同じ問題で二度も審議を行なって上院の審議期間を拡張し、しかも下院審議期間を抑えることは上院の下院に対する優越としてみられてもしかたがないであろう。とくに、一九六一年以来、会計年の改正により、上院の審議期間を拡張してきたことは予算制定過程における議会の政府・上院に対する権限の縮小であり、行政権の拡大のあらわれとして問題であろう。

(55) 「政策決定過程」はそのまま「立法過程」とか「法律制定過程」におきかえることができるように思えるが、行政部内で完結するものもある(三沢潤生「政策決定過程の概観」八頁 日本政治学会編、年報一九六七年)。

(56) こうした矛盾した規定について、鈴木安蔵教授はいわれる。すなわち、プロイセン憲法の制定はベルギー憲法が範とされたにかかわらず、当時のプロイセンにおける政治関係は、いうまでもなく、人民主権のベルギー憲法精神を受容することを許さなかったから、種々なる矛盾撞着が憲法条文の上に生じたのである。財政に関する諸条文について見るに、一方ベルギー憲法第一〇〇条の「凡ソ租税ハ歳計予算表ニ掲ケタルモノニアラザレバ徴収スヘカラス」をそのまま踏襲しながら、他方一八四八年五月二〇日の憲法草案においては租税徴収に関して「国家ニ入ルヘキ租税ハ予算表ニ掲載シタルモノ又ハ法ノ命スルモノニアラザレバ徴収スヘカラス」として、ベルギー憲法第七一条ノ「凡ソ租税ノ賦課徴収ヲ定メタル法律ハ毎年之ヲ変更セサルトキハ一年ヲ限リテ効力アルモノトス」という議會主義的法理を全然廃棄してしまつたのであると。すなわち、一度租税に関する個々の法律さえ發布しておけば、一年毎に議會の承認をうる必要なく、かくて国庫の収入は永久に保障され、議會の徴税承認権が実質的にははたしく無実化されんとしたのである。さらに政府は「現在ノ租税ハ法律ヲ以テ之ヲ変改スルマデ、総ヘテ旧ニ依ルヘシ」「此憲法に抵触セサル現行法律規則ハ依然効力ヲ有スルモノトス」の二条を添付した。これが、すなわち一八五〇年憲法的第一〇九条となつたのである。予算承認権がみとめられても、租税承認権が不具にさらされては、議會による財政監督権は半ば失なわれたといわなければならぬ（鈴木安蔵「前掲書」二四六頁）。小島和司「財政」（宮沢俊義先生還暦記念「日本国憲法体系」第六卷所収一一九頁）。

(57) 安沢喜一郎教授はこの点について「ドイツにおける議會の租税権なるものはイギリスのそれと根本的に違つてゐる点は、その租税に対する承諾は、支出に対する承諾を前提とした承諾ということでもなく、また租税法は予算法の一部であるという前提についての承諾ということでもない。租税に対する承諾ということは、単に、租税の賦課ということについての承諾にすぎない」（安沢喜一郎「租税法律主義の原則について」（税法学一八五号、二頁）とのべている。

(58) 宮沢俊義「ドイツ型予算理論の側面」憲法の原理所収二五七頁。P・ラーバンド「歳計予算論」法制局訳四〇頁以下、また、この点、ゲオルグ・マイヤ、ウールブルヒ、サールウィ、キルヘンハイム、ボルンハックの学説も同じである（鈴木安蔵「比較憲法史」二八六頁）。



(59) 鈴木安蔵「比較憲法史」二七〇頁。

(60) 近年における予算の成立日と執行日との関係はつぎの通りである。

予 算 成 立 日	会 計 年 度 の 執 行 日
一九五八・七・二四	一九五八・四・一
一九五九・七・六	一九五九・四・一
一九六〇・六・二	一九六〇・四・一
一九六一・四・一〇	一九六一・一・一
一九六二・五・二三	一九六二・一・一
一九六三・六・二四	一九六三・一・一
一九六四・五・二三	一九六四・一・一
一九六九・三・一八	一九六五・一・一

(G. Leowenberg, Parliament in the German political System p. 374)

(61) P・ラーバンド「歳計予算論」法制局訳六〇頁。

(62) G. Anschütz, Verfassung des Deutschen Reiches S. 253ff.

(63) 山田晟「ドイツの立法過程」比較法研究二三号一二三頁。

## 五、おわりに

ビスマルク体制下で、P・ラーバンド、ゲオルグ・マイヤ等によって確立したいわゆるドイツ的「予算」思考はその後ドイツ憲法体制のなかでも一貫してつらぬかれているし、またその制定過程についても、大筋としていえば、同じように継承されてきていることがわかる。したがって、O・マイヤの提示した「憲法は変るが行政法は存続す

る(Verfassungsrecht verht, Verwaltungsrecht besteht)の命題がそのまま妥当するであろう<sup>(64)</sup>。では、どうして、このような独特のドイツ的予算思考、およびそれを前提にした予算制度がこんにちまで生成、発展してきたのであるか。それを法制度面からみればおおよそ、つぎのように要約されよう。

第一に、ドイツの場合、とくに予算作成過程における官僚の主導性があげられよう。すなわち、ビスマルクの憲法論議、そこで正当化された予算原理の確立が行政府の主導性の確立に寄与したものであるとすれば、行政府の方針通り動く官吏<sup>(65)</sup>がまさに予算作成の荷い手となることは充分うなずけよう。しかも、一旦、こうした予算理論が確立すると、実質上の予算作成者である官吏はその主導性を失うことはなく<sup>(66)</sup>、たえず有利に、行政府予算の確立のために働いてきたようである。つまり、このことは官僚予算の基礎をつくりあげる要因ともなったのである<sup>(67)</sup>。

第二に、こうした予算思考が今日まで貫ぬかれていることは諸外国の予算制定過程の変化に少なからず影響されたことも一つの要因となろう。諸外国、とりわけ、イギリス、フランスにおける予算作成権は予算制定の法的側面からみると古くから行政府がもっていた<sup>(68)</sup>。また、アメリカでは、ワイマール憲法の制定後であるが、一九一五年以来、執行府予算運動が活発化して、一九二一年に執行府の作成する統一的な国家予算が、法律(Budget and Accounting Act of 1921)によって規定されるにいたったとき<sup>(69)</sup>、これをドイツでは行政府偏重予算のドイツ的移行としてとらえたようである。したがって、政府と議会との間で予算論議(予算不成立の措置、暫定予算、予算超過、予算外支出等)が生ずると、ビスマルク以来確立された予算の原理にさかのぼり、そこから出発することは、行政府にとって非常に有利な予算論として利用しえたのであった<sup>(70)</sup>。

第三に、予算の議事手続についてである。西ドイツ基本法下の予算制定手続はワイマール憲法下の議事手続と変りがなく、三読会制(System drei Lesungen)を採用している。しかも、その特色は上院に予算先議権を与えたことで

ある。すなわち、予算は、まず上院に提出され、下院を通過してふたたび上院にもどってくる方式をとっている。ドイツの上院は諸外国の上院とは異なり州代表の院であるという点で異なった組織、権限をもっているが、その上院が一九六〇年の改正で上院の予算審議の期間がさらに強化された。このことは、やはり、上院の下院に対する指導性をヨリ一層強めたことになろう(71)。このような傾向は、前述したように、上院の性格、構成からみて問題である。

(64) また、D・イエッシュ(D. Jesch)がいうように、カイザー帝国以降現代にいたるまで憲法は二回にわたって文字通り決定的な断絶を経験するという歴史的事実があるにもかかわらず、一方では国法学の諸原理と公法の基本概念そのものの不変性ないし連続性が、こんにちまで明白にあらわれているということである(D. Jesch, Gesetz und Verwaltung. S. 5-6)。そのほか、赤木須留喜「ドイツ法治国家の論理と構造(一)」国家学会雑誌第七十八巻第九・一〇号六頁、塩野宏「オートマイヤ—行政法学の構造」二九〇頁。

(65) 赤木須留喜「前掲書(一)」三三三頁。

(66) F・カールは予算案提出のなかで新しい方法を導入しようとしても官僚の抵抗がつよくて困難であることを強調する(F. Karl, Haushaltrecht, S. 37)。この点わが国の場合も同じ問題をもっていると思う。

(67) 安沢喜一郎「立法からみた予算制度」一九三頁。

(68) たとえば、小島和司「財政」(宮沢俊義先生還暦記念・日本国憲法体系)一一三頁以下、吉田善明「イギリスにおける内閣の Estimate の提議から Appropriation Act (Consolidated Fund Act) および Finance Act の制定まで」(法律論叢第三九巻第四、五、六号)

(69) たとえば George Galloway, The Legislative Process in Congress pp. 616. 吉田善明「アメリカ合衆国における Budget の作成から Appropriation Act の制定まで」(明大紀要第八号)

(70) この点H・ファイナーは、イギリスにみられる議會支配に対する障害はドイツにはみられない。予算については政府のみが責任を負って、国会が責任を負わない。だから、ドイツではイギリスでみられないような予算の増減をめぐる理論的争いがおこるのである (Herman Finer, *The Theory and Practice of Modern Government* p. 516)。

(71) この点について、G・レーベンベルグは上院の予算先議権と予算審議権の拡張をみて「下院の予算時代のすべての芝居劇をとりあげるものだ」と批判している (G. Loewenberg, *Parliament in the German Political System*)。

(六七・八・三一記)